

Les Cahiers de droit



Le conflit fédéral-provincial au Canada : raisons et solutions

Gordon Robertson

Volume 26, numéro 1, 1985

La réforme des institutions fédérales canadiennes

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/042645ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/042645ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Faculté de droit de l'Université Laval

ISSN

0007-974X (imprimé)

1918-8218 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Robertson, G. (1985). Le conflit fédéral-provincial au Canada : raisons et solutions. *Les Cahiers de droit*, 26(1), 57–67. <https://doi.org/10.7202/042645ar>

Résumé de l'article

The author seeks to identify why Canada, as a country, has not fared out well in recent years and finds that the source of our problems lie deep in the mechanisms of federal-provincial relations. Four factors make these relations difficult : the differences flowing from distinct ethnic and linguistic origins, inadequacy of various institutions of our central government, the unclear and uneasy balance of federal-provincial powers and the extent of activity by our governments that are pressing at the outer limits of their jurisdictions.

Le conflit fédéral-provincial au Canada : raisons et solutions

Gordon ROBERTSON *

The author seeks to identify why Canada, as a country, has not fared out well in recent years and finds that the source of our problems lie deep in the mechanisms of federal-provincial relations. Four factors make these relations difficult: the differences flowing from distinct ethnic and linguistic origins, inadequacy of various institutions of our central government, the unclear and uneasy balance of federal-provincial powers and the extent of activity by our governments that are pressing at the outer limits of their jurisdictions.

Depuis quelques années, le Canada n'a pas tellement bien fonctionné comme pays. Cela ne veut pas dire qu'il n'affiche pas un bilan positif à plusieurs égards. Bien au contraire. Nombreux sont nos programmes et activités qui se comparent avantageusement à ceux de tout autre pays du monde. Notre régime de soins de santé est superbe; nos mécanismes de sécurité sociale et de soutien du revenu se rangent parmi les meilleurs; nos mesures de protection des droits de la personne nous placent en tête du peloton. Et dans bien d'autres domaines, nous pouvons être fiers de nos réalisations. Toutefois, lorsqu'on tient compte de nos abondantes ressources naturelles et du niveau d'instruction élevé de notre population, et que l'on compare notre efficacité à celle de nombreux autres pays moins fortunés, il semble que notre rendement soit moindre que celui auquel on serait en droit de s'attendre.

Au début de janvier, le Forum européen de la gestion à Genève publiait son cinquième rapport annuel sur la compétitivité internationale. En 1981, le Canada se rangeait cinquième quant à sa capacité de concurrencer dans les

* Président de l'Institut de recherches politiques, Ottawa.

secteurs de l'industrie et de la production. Seuls le Japon, la Suisse, les États-Unis et la République fédérale allemande nous surpassaient. En janvier 1984, ces quatre pays étaient toujours les premiers mais nous n'étions plus cinquièmes. En 1982, nous étions tombés au sixième rang. En 1983, soit seulement deux ans plus tard, nous étions passés du cinquième au onzième rang. Pourquoi une chute si spectaculaire ? Parce que nous avons obtenu une mauvaise note en matière d'efficacité industrielle, d'innovation, de recherche et de développement. Bref, nous n'avons pu soutenir la concurrence en matière strictement industrielle. Toutefois, aux fins de cette discussion, il faut souligner que le Forum de Genève attribuait une partie du déclin de notre compétitivité industrielle à notre incapacité d'agir efficacement comme entité politique. Nous nous rangions quatorzièmes quant au « consensus sociopolitique ». En termes un peu plus crus, nous ne pouvons nous entendre sur ce que nous voulons faire et nous nous épuisons en chicanes et en querelles. Nous nous disputons entre nous plutôt que de nous unir dans l'intérêt commun. Qui pourrait contester une telle affirmation ?

Des quatre pays que le Forum européen de la gestion a placés dans le peloton de tête quant à la compétitivité internationale, trois sont des fédérations : la Suisse, les États-Unis et l'Allemagne de l'Ouest. Il existe deux autres fédérations occidentales démocratiques : le Canada et l'Australie. S'il existait un organisme qui classait les fédérations selon l'efficacité générale du fonctionnement de leur régime gouvernemental, je suis à peu près certain que le Canada se rangerait dernier parmi ces cinq pays. Nous perdriions des points à cause de la somme d'énergie physique et émotive de nos chefs qu'accaparent des frictions intergouvernementales au détriment des efforts constructifs. On estimerait que les conflits entre nos gouvernements retardent l'élaboration des politiques et diluent leur portée. (Est-il besoin de mentionner que la mise en valeur du pétrole au large des côtes prend de plus en plus de retard et devient de plus en plus onéreuse en raison de l'interminable querelle entre Ottawa et Terre-Neuve ?) On critiquerait le fait que nous semblons préférer la dispute à la collaboration lorsque de tels conflits surgissent. Dans tout concours portant sur « l'efficacité du fédéralisme », je crois que nos notes seraient plutôt médiocres.

Pendant seize ans, soit de 1963 à 1979, j'ai participé directement aux relations fédérales-provinciales. Depuis lors, j'ai continué à les observer d'un point de vue désintéressé. J'ai étudié le fonctionnement d'autres fédérations occidentales et je me suis demandé pourquoi nous éprouvons plus de problèmes qu'elles dans les relations entre nos deux paliers de gouvernement. Je suis certain que nous avons effectivement un plus grand nombre de problèmes. J'en ai conclu que la plupart des raisons qui expliquent nos problèmes n'ont pas de rapport avec les mécanismes qui président à nos

relations : elles sont beaucoup plus fondamentales. Quelques-unes viennent de certains éléments sous-jacents du Canada, de sa nature même comme entité géographique et humaine, d'autres sont liées aux insuffisances de notre constitution et de nos institutions.

La profondeur exceptionnelle des divisions régionales au Canada constitue, à mon avis, le problème primordial et le plus fondamental. L'existence de divisions régionales n'est pas surprenante. C'est là ce qui explique l'existence même d'une fédération — c'est-à-dire la présence de différences trop importantes pour qu'il n'existe qu'un seul gouvernement. Nous savons tous qu'en 1867 la fédération était le seul moyen de former un pays. Le Québec n'aurait jamais accepté de ne pas disposer de son propre gouvernement pour protéger sa langue et sa culture. Les provinces Atlantiques n'y auraient jamais participé sans avoir leurs propres gouvernements pour les protéger. Dans une fédération, il arrive souvent qu'une différence régionale s'accompagne d'une différence linguistique, religieuse ou raciale. C'est le cas des cantons en Suisse. C'est le cas du Québec au Canada. En Australie, aux États-Unis et en Allemagne, les différences entre les États ne comprennent aucun élément linguistique. Dans le cas du Canada, toutefois, nos différences purement régionales, fondées sur la géographie et la séparation, sont beaucoup plus profondes que dans la plupart des fédérations. Nous parlons d'*aliénation de l'Ouest* et ce n'est pas un mythe. En tant que personne née et élevée en Saskatchewan, je peux vous assurer que l'amertume de l'Ouest ne repose pas sur une animosité à l'endroit de Pierre Trudeau, bien que celle-ci y soit effectivement prononcée. Le malaise est beaucoup plus ancien et beaucoup plus difficile à guérir. L'Ouest se sent colonisé et exploité par l'*Est*, ce qui signifie l'Ontario et le Québec. Il croit qu'il n'a jamais exercé l'influence qu'il mériterait d'exercer au sein de la Confédération et qu'il n'a jamais eu sa juste part du gâteau. Ce ressentiment, qui dure depuis longtemps, est profond. L'histoire de la région de l'Atlantique est aussi source d'amertume : on éprouve du ressentiment face à cette infériorité économique qui semble permanente. Les distances et la séparation géographique exacerbent ces divisions et ces différences. Nos gouvernements provinciaux traduisent naturellement les points de vue et les intérêts — ainsi que les blessures — des gens qu'ils représentent. C'est ainsi qu'au Canada nous nous trouvons d'emblée dans une situation plus susceptible d'être source de différends et de conflits entre les régions que d'un sentiment de volonté et d'intérêt communs.

En deuxième lieu, nos institutions fédérales ne sont pas conçues de manière à ce que le *centre* de notre pays — le Parlement et le gouvernement à Ottawa — reflète fidèlement les points de vue régionaux. On trouve au tout premier alinéa de notre constitution de 1867 la déclaration que les colonies

veulent « contracter une union fédérale avec une constitution reposant sur les mêmes principes que celle du Royaume-Uni ». Le Royaume-Uni n'est pas une fédération. Je me suis souvent demandé si les Pères de la Confédération, dans leurs discussions de 1864 à 1867, se sont demandé si le régime parlementaire, si bien adapté à un pays comme la Grande-Bretagne, convenait à une fédération. Je suis convaincu que tel n'est pas le cas. Le régime parlementaire concentre le pouvoir dans un très petit groupe, le Cabinet. Il ne permet pas l'existence d'une variété de centres d'influence et de discussion publique comme le fait le régime américain. Là-bas, les deux chambres et, à vrai dire, chaque sénateur, sont de réels centres de pouvoir qui sont à l'écoute des points de vue et des intérêts de leurs électeurs et qui en tiennent compte. Notre Chambre des communes étouffe de tels points de vue régionaux. On n'en discute pas ouvertement puisque, en vertu du régime parlementaire, la Chambre a une fonction primordiale : appuyer ou battre le gouvernement du jour. Les points de vue régionaux cèdent le pas aux consignes du parti.

Mais la pire des insuffisances de nos institutions fédérales, c'est le Sénat. Puisqu'ils sont nommés, nos sénateurs ne représentent personne. Ils ne peuvent parler d'autorité au sujet d'aucun intérêt ou point de vue provincial ou régional. Nous sommes la seule des cinq fédérations démocratiques qui ne s'est pas dotée de l'institution fédérale la plus fondamentale : une bonne deuxième chambre pour représenter les différences régionales.

Quel est le rapport entre tout cela et nos relations fédérales-provinciales ? Ce rapport est très intime. Puisque les institutions centrales de notre fédération ne peuvent représenter et refléter nos profondes divisions régionales, les gouvernements provinciaux ont assumé ce rôle. Ils se sont constitués en opposition régionale à *Ottawa* et à tout ce qu'*Ottawa* fait, même si la question relève de toute évidence de la compétence fédérale. Et, s'ils sont l'*opposition* à *Ottawa*, le conflit devient inévitablement une composante de nos relations fédérales-provinciales. La collaboration est inévitablement difficile à réaliser. Nous pouvons en constater les résultats chaque fois que nos premiers ministres fédéral et provinciaux se rencontrent. Cela fait du bon théâtre mais du mauvais gouvernement.

Un troisième facteur qui occasionne des difficultés entre nos gouvernements est l'équilibre du pouvoir qui n'est pas devenu ce qu'on avait prévu en 1864-1867 : on n'a cependant rien introduit pour compenser ce virage. L'*Acte de l'Amérique du Nord britannique* accordait des pouvoirs fort inhabituels au gouvernement central ; pouvoirs qui vont bien au-delà de ceux dont dispose le gouvernement central dans la plupart des fédérations. Le gouvernement d'*Ottawa* devait nommer les lieutenants-gouverneurs des provinces, et ils avaient le pouvoir, à leur propre discrétion ou sur ordre

d'Ottawa, de soumettre les lois provinciales à l'examen du fédéral. Le gouvernement fédéral pouvait annuler ces lois. L'examen et le désaveu étaient de réels pouvoirs qui devaient servir. Au cours des quarante années qui ont suivi 1867, ils ont été utilisés 149 fois, soit près de 4 fois l'an. Ottawa jouissait aussi d'un pouvoir déclaratoire en vertu duquel il pouvait assumer les travaux des provinces si le Parlement les déclarait « à l'avantage général du Canada ». Il s'agissait ici encore d'un pouvoir réel qui a été utilisé. Le gouvernement fédéral a obtenu tous les pouvoirs résiduels non distribués. À vrai dire, on a créé en 1867 un gouvernement central si fort et si dominant que certains experts, à la lecture du texte de notre constitution, se sont demandé si le Canada avait été bel et bien conçu comme une vraie fédération. Toutefois, cette position de domination du fédéral n'a pas duré —, en partie parce que les interprétations judiciaires l'ont affaibli et en partie parce que, à la fin du XIX^e siècle, la population a eu tendance à accorder son appui aux gouvernements provinciaux lors de conflits avec le gouvernement fédéral.

En s'éloignant de ce régime de gouvernement à forte centralisation prévu en 1867, nous nous sommes retrouvés avec un régime où aucun des deux éléments de l'équilibre fédéral-provincial ne domine clairement. Aux États-Unis, il n'y a plus de question : le gouvernement central domine. Ce n'est pas comme cela que la constitution a été conçue, mais c'est comme cela qu'elle fonctionne maintenant. C'est aussi le cas en Australie. Le gouvernement du Commonwealth est devenu si puissant que les commentateurs de là-bas parlent maintenant d'un « fédéralisme coercitif ». Si un gouvernement fédéral peut imposer sa volonté, on risque peu d'assister à de grandes controverses. Au Canada, le gouvernement fédéral ne peut toutefois pas, à l'heure actuelle, agir de la sorte. Nous nous retrouvons donc avec un équilibre du pouvoir instable qui exige la collaboration si l'on veut éviter le conflit. Cette collaboration existe effectivement — de temps à autre. Mais nous assistons aussi à de nombreuses querelles, dont plusieurs sont tapageuses, certaines destructrices et un bon nombre inutiles.

Cette absence de partage précis de la domination constitutionnelle en faveur d'un côté ou de l'autre ne serait pas si grave si les pouvoirs de chaque palier de gouvernement étaient étanches, ce qu'exige un fédéralisme théorique. Chaque gouvernement pourrait alors faire son chemin en agissant dans ses domaines de compétence et en ignorant l'autre. Mais tel n'est pas le cas. Le gouvernement contemporain est trop complexe. Très peu de pouvoirs sont si clairs et explicites, et si démarqués par rapport aux actions effectuées en vertu d'autres pouvoirs constitutionnels, qu'il n'existe aucune chance de conflit avec l'autre ordre de gouvernement. Au Canada, nous nous tournons depuis longtemps vers les gouvernements afin qu'ils s'adonnent à d'importantes activités dans l'intérêt public. Le Québec fait partie de cette tradition

depuis 1960. Avec des *gouvernements tentaculaires* aux deux paliers et un chevauchement ou une répartition imprécise des pouvoirs, les chances de conflit sont nombreuses et fréquentes. Sans compter cette lutte pour l'argent nécessaire à la réalisation de ce que peuvent entreprendre les gouvernements. Et dire qu'on croyait avoir réglé cette principale source de conflit en 1867 !

J'ai énoncé quatre facteurs qui, à mon avis, rendent les relations fédérales-provinciales particulièrement difficiles au Canada : le caractère prononcé de nos différences régionales et linguistiques, l'insuffisance de certaines des institutions de notre gouvernement central, l'équilibre imprécis et précaire des pouvoirs fédéraux et provinciaux, et la portée des activités de nos gouvernements qui repoussent les limites de leurs compétences. Je n'ai encore rien dit des mécanismes de nos relations fédérales-provinciales, en partie parce que, comme je l'ai laissé entendre, je crois que les sources de nos problèmes sont plus profondes. En partie aussi parce que je crois qu'il faut établir le diagnostic d'une maladie avant de proposer une guérison. Je sais fort bien que, selon certains, il n'y a pas de guérison possible. Même si je ne partage pas ce point de vue, je ne crois pas qu'un recours à de simples mécanismes aidera beaucoup à y parvenir.

Notre constitution de 1867 ne mentionnait nullement les relations fédérales-provinciales, si ce n'est par implication dans le cas des pouvoirs qui permettaient au gouvernement fédéral d'annuler des décisions des provinces : les désaveux des lois provinciales, le pouvoir déclaratoire relatif aux travaux provinciaux et le pouvoir de « remédier » quant aux droits à l'éducation des minorités religieuses. On s'attendait clairement à ce que les deux ordres de gouvernement opèrent chacun dans leurs domaines. En cas de mésentente ou de conflit, le gouvernement fédéral pouvait fréquemment imposer sa volonté. Toutefois, à cette époque, l'État avait un rôle limité. Il n'était pas trop difficile aux gouvernements d'agir chacun dans ses domaines en évitant le chevauchement ou le conflit. Il n'est donc pas surprenant que, dans de telles conditions, on n'ait pas eu besoin de rencontre entre les premiers ministres fédéral et provinciaux avant 1906, soit 39 ans après la création de notre pays.

La situation n'a pas beaucoup changé jusqu'à la dépression des années 1930. Les gouvernements ont dû alors agir pour résoudre des problèmes de chômage et de bien-être qui n'avaient pas été prévus dans les classifications établies en 1867. Les relations intergouvernementales ont alors commencé à prendre de l'importance, mais ce ne sont en réalité que les événements qui ont suivi la Seconde Guerre mondiale qui ont créé une situation permanente fort différente. Les traumatismes subis par les particuliers et les familles au cours des années 1930, et les espoirs d'une meilleure société soulevés par la fin de la guerre ont exercé des pressions en faveur de la création de l'État Providence moderne. Au cours des années 1950, le gouvernement fédéral est

devenu un agent d'action au Canada, et son pouvoir de dépenser lui a procuré les moyens de financer des nouveaux programmes, même si la plupart des compétences relevaient du provincial. Nous sommes entrés dans le monde des subventions conditionnelles : de l'argent du fédéral pour des programmes provinciaux approuvés, assortis de conditions fédérales. Au cours des années 1950 et 1960, nos gouvernements ont mis en œuvre de nouveaux programmes d'assurance hospitalisation, de formation de la main-d'œuvre et d'assurance santé ainsi que les régimes parallèles de pension du Canada et des rentes du Québec. Tout cela exigeait la collaboration des deux paliers de gouvernement : aucun n'était dans un compartiment « étanche ».

Avec l'accroissement de l'industrialisation et la complexification des activités humaines, les questions d'énergie et de protection de l'environnement ont pris de l'ampleur. Les ressources énergétiques — le pétrole, le gaz et l'eau — relèvent des provinces, tandis que leur mouvement dans le cadre du commerce interprovincial et international est de compétence fédérale. La protection de l'environnement provincial est de compétence provinciale, mais les problèmes ne s'arrêtent pas aux frontières des provinces. Une fois qu'ils revêtent un caractère interprovincial ou international, la compétence du fédéral entre en jeu. Les problèmes sociopolitiques mettaient de plus en plus en cause les deux ordres de gouvernement : les télécommunications, l'éducation postsecondaire, les questions culturelles, la recherche, l'éducation des minorités linguistiques pour n'en nommer que quelques-uns.

À mesure que l'État a accru sa présence, les disparités financières entre les provinces pauvres et les provinces riches sont devenues plus importantes. Les provinces pauvres avaient plus de difficulté à financer l'augmentation des services de l'État. En 1957, on a adopté les paiements de péréquation qui occasionnaient d'importants transferts de fonds à sept ou huit des provinces. Tous les cinq ans par la suite, on s'est querellé pour savoir comment adapter le système et libérer davantage de fonds. Les paiements de péréquation ainsi que les subventions conditionnelles ont représenté une part toujours croissante du financement provincial. En 1957, les transferts du fédéral représentaient 14 % du total des recettes provinciales. Vingt ans plus tard, en 1977, ils en représentaient 31 %, soit une proportion près de deux fois et demie plus importante dans le financement des provinces. On se retrouvait donc dans un monde complètement différent de celui qu'on avait prévu en 1867. Les deux paliers de gouvernement se mêlent intimement des affaires de l'autre dans un grand nombre de domaines. On ne peut raisonnablement s'attendre à ce que cette situation change, et c'est en fonction de ce contexte que nous devons étudier les relations fédérales-provinciales de l'avenir.

J'ai dit que notre constitution ne prévoyait pas ces relations. Cependant, il existe maintenant un grand nombre de conférences, de comités et de

rencontres où le fédéral et le provincial échangent de l'information et tentent d'agencer leurs politiques. En 1978, Gérard Veilleux, maintenant secrétaire du Cabinet pour les relations fédérales-provinciales à Ottawa, avait remarqué qu'en 1957 il existait 5 comités ministériels fédéraux-provinciaux : en 1977, il en existait 31. En 1957, il existait 59 comités de fonctionnaires ; en 1977, il y en avait 127. Et ce n'était là que les comités les plus officiels. Un inventaire établi en 1972 révélait l'existence de 417 conférences et comités organisés par les gouvernements dans le but de discuter entre eux. Toute cette structure a été érigée de manière ponctuelle : on a réagi aux problèmes à mesure qu'ils survenaient. Il n'existe ni plan global, ni secrétariat central, ni moyens de coordination. Il n'est donc pas surprenant que le Québec ait décidé qu'il lui fallait un ministère pour coordonner ses relations intergouvernementales. Les autres provinces ont emboîté le pas, tout comme le gouvernement fédéral en 1974.

Nombreux sont ceux, parmi les personnes qui se préoccupent du fonctionnement insatisfaisant de notre régime fédéral, qui ont conclu qu'il fallait structurer les relations intergouvernementales. Une des façons de le faire, que différentes sources ont présentée sous diverses formes, prévoit l'abolition du Sénat qu'on remplacerait par un *Conseil des provinces* composé de délégués nommés par les gouvernements provinciaux. Ce conseil permettrait aux gouvernements provinciaux d'avoir leur mot à dire dans l'élaboration des politiques fédérales et de jouir d'un pouvoir direct sur les lois fédérales portant sur des questions fédérales-provinciales. Dans son *Livre beige*, le Parti libéral du Québec présentait un projet quelque peu différent. Il y était question d'un conseil fédéral composé de délégations des gouvernements provinciaux (tout comme dans le projet de Conseil des provinces), mais doté de pouvoirs beaucoup plus précis. Ce conseil serait chargé de ratifier — ou de rejeter — certaines mesures du gouvernement fédéral intéressant les provinces. Il aurait un rôle de conseil en d'autres matières. Tous ces projets visent une meilleure coordination des politiques, mais ils ont ceci en commun de donner aux gouvernements provinciaux le droit d'intervenir directement dans le fonctionnement du gouvernement fédéral. Ils entraîneraient donc tous un changement important dans l'équilibre du pouvoir au sein de notre régime constitutionnel : une réduction substantielle du pouvoir fédéral et une augmentation substantielle de celui des provinces.

Je soupçonne que l'époque de tels projets est révolue. Peu de Canadiens semblent maintenant croire qu'on peut améliorer le fonctionnement de ce pays en en affaiblissant le centre. Dans un monde aussi cruellement concurrentiel que le nôtre, le Canada ne peut se permettre le luxe d'affaiblir la capacité de son gouvernement qui agit dans l'intérêt commun. Une

intervention directe des gouvernements provinciaux dans les affaires fédérales risquerait d'avoir justement ce résultat. Le prix à payer pour la coordination serait trop élevé.

D'autres projets revêtaient un caractère plus limité : il s'agissait de donner une structure permanente et officielle à nos mécanismes de consultation fédéraux-provinciaux. Cela pourrait se faire de plusieurs façons.

Lors des conférences constitutionnelles des années 1970, une des propositions était que notre constitution prévoit l'obligation pour les premiers ministres fédéral et provinciaux de se rencontrer au moins une fois l'an. Je soupçonne qu'on a abandonné cette proposition parce qu'on a pris conscience qu'elle ne donnerait pas grand-chose par elle-même. À vrai dire, dans les cas où les relations sont tendues entre nos chefs, ce qui se produit assez souvent, une réunion imposée — surtout si elle devait être publique — risquerait plutôt d'aggraver la situation que de l'améliorer. Les premiers ministres provinciaux sont bien conscients de ce danger. Lors de leur dernière conférence à Toronto, en 1983, ils voulaient qu'on tienne des discussions au sujet de l'économie au cours de l'année suivante. Ils savaient toutefois que la dernière conférence fédérale-provinciale sur l'économie avait été un désastre. Ils ont eu la sagesse de ne pas proposer une autre conférence du genre et ont plutôt sommé le premier ministre de « rendre visite à chacun des premiers ministres dans sa propre province » afin de discuter de l'économie. À de rares exceptions près, le premier ministre n'a même pas fait cela. Et il ne semble pas non plus qu'il fasse erreur. Je crois qu'on peut prétendre à juste titre que le climat des relations fédérales-provinciales s'est plutôt aggravé qu'amélioré à la suite des fréquentes conférences officielles publiques des années 1970. Elles ont trop fréquemment dégénéré en une manifestation télévisée de conflits et de différends sans grande entente, si entente il y avait.

Il est possible qu'une disposition constitutionnelle obligeant les premiers ministres à se rencontrer une fois l'an donnerait des résultats si on l'assortissait d'une condition. Il faudrait que cette rencontre puisse revêtir un caractère privé si le premier ministre du Canada ou une majorité des premiers ministres provinciaux jugeaient que l'intimité est nécessaire à une discussion ou une négociation efficaces. Cela permettrait un retour au style de rencontres qu'on jugeait normales avant les dernières années. Cela constituerait aussi une reconnaissance des faits de la vie. Une discussion franche et en profondeur de questions controversées, et particulièrement des négociations portant sur des questions complexes et délicates n'ont pas lieu devant les caméras de la télévision. En essayant d'imposer des conférences publiques, on ne fait qu'obliger les vraies discussions à se tenir dans des chambres d'hôtel le soir, comme ce fut le cas en novembre 1981, ou à

l'occasion du dîner ou du petit déjeuner, dans des conditions qui ne favorisent guère l'efficacité. Il nous faudrait acquérir un peu de maturité en tant que pays et abandonner cette pratique insensée qui consiste à voir dans un désir raisonnable d'intimité un secret inacceptable. On ne réussit par là qu'à se priver d'une discussion sérieuse et efficace en vue d'obtenir la collaboration et l'accord face à nos problèmes nationaux.

On pourrait aussi créer un comité ministériel fédéral-provincial permanent chargé de la coopération entre les divers gouvernements. On peut concevoir qu'un tel comité, chargé spécifiquement d'essayer de résoudre les problèmes et les conflits, et de présenter des solutions à la réunion des premiers ministres pourra favoriser une action plus efficace et une meilleure coordination des politiques. Il n'a jamais existé à ce jour de comité chargé précisément d'améliorer la coopération et de réduire les tensions dans les rapports fédéraux-provinciaux.

Et que dire du secrétariat permanent qu'on a proposé à plus d'une occasion? Je suis sceptique quant à l'utilité qu'il pourrait avoir. Les difficultés concrètes qui surgissent entre nos gouvernements ne sont habituellement pas de celles qu'un groupe de fonctionnaires constitués en secrétariat neutre pourrait facilement résoudre. Il pourrait tout au plus améliorer la circulation de l'information et roder les mécanismes. La substance de l'entente et la volonté de la réaliser doivent venir de l'échelon politique.

Si je ne suis pas des plus enthousiastes face à la possibilité d'améliorer nos relations fédérales-provinciales grâce à de nouveaux mécanismes, c'est parce que, comme je l'ai laissé entendre auparavant, je crois que les sources de nos difficultés sont beaucoup trop profondes pour que de simples procédures puissent vraiment nous aider. Quant aux facteurs sous-jacents que j'ai mentionnés, je doute beaucoup qu'ils puissent être modifiés par une entente sur des mesures substantielles en vue de modifier la répartition des pouvoirs entre les gouvernements fédéral et provinciaux. Les différences de points de vue et les intérêts engagés sont beaucoup trop importants. Et même si l'on pouvait réviser les articles 91 et 92, on ne réussirait pas à créer les compartiments étanches qui aboliraient les difficultés. Le gouvernement moderne est beaucoup trop complexe pour que cela puisse être le cas. Les problèmes intergouvernementaux ne sont pas près de s'en aller.

À mon avis, la création d'un Sénat qui permettrait une réelle expression et une réelle discussion des différences et des points de vue régionaux au sein de notre Parlement constitue le plus grand espoir d'un meilleur fonctionnement de notre régime fédéral. Nous prenons très peu conscience actuellement de telles attitudes et préoccupations régionales. Notre Chambre des communes est trop occupée à battre ou à défendre le gouvernement. Nos sénateurs nommés ne représentent personne et ne peuvent parler au nom

d'aucun intérêt régional. Seul un Sénat élu constituerait un forum régional efficace : le genre d'organisme qui est si important aux États-Unis. Le rapport du Comité mixte spécial de la Chambre des communes et du Sénat sur la réforme du Sénat déposé le 31 janvier offre certains espoirs. Le Sénat élu qu'il recommande aiderait à résoudre deux de nos plus importants problèmes fédéraux. En augmentant sensiblement le nombre de représentants élus de l'Ouest, on réduirait le sentiment d'aliénation de cette région. Quant au besoin d'une meilleure protection, à l'échelle fédérale, de la langue et de la culture françaises, on y répondrait par le principe de la « double majorité » qui accorderait un poids égal aux deux groupes linguistiques face aux questions d'importance linguistique. Si l'on pouvait résoudre en partie ces problèmes et si un tel Sénat pouvait forcer notre gouvernement national à être davantage sensible au point de vue des régions, nous pourrions peut-être commencer à voir s'éveiller le sentiment qu'« Ottawa » n'est pas « l'ennemi », mais plutôt un reflet légitime des différences qui font partie intégrante du Canada. On réduirait par là de beaucoup l'acuité de nos actuelles tensions régionales.

Pour terminer, je voudrais me pencher sur un dernier élément.

L'article 36 de la Loi constitutionnelle de 1982 constitue une nouvelle disposition. Les gouvernements fédéral et provinciaux s'y engagent à « promouvoir l'égalité des chances de tous les Canadiens dans la recherche de leur bien-être » et à « réduire l'inégalité des chances ». Il est presque certain que les tribunaux ne peuvent faire respecter une telle disposition. Toutefois, les provinces de l'Atlantique, qui ont le plus à gagner de la création d'une égalité des chances pour toutes les parties du Canada, sont convaincues de sa grande importance. Pour la première fois, on dispose d'un énoncé clair d'un objectif — objectif enchâssé dans la constitution. On peut rappeler aux gouvernements qu'ils sont tenus de travailler en vue de la réalisation de cet objectif.

Serait-il tout à fait fantaisiste de proposer un autre objectif et de l'inscrire lui aussi dans notre constitution ? Il s'agirait de l'obligation pour nos gouvernements de faire tous les efforts pour coopérer en vue de l'intérêt national. Une obligation aussi de ne pas refuser de s'entendre ou de coopérer dans des circonstances qui exigent une action conjointe, sauf pour des raisons vraiment importantes. Cela ne serait pas trop demander. On pourrait facilement se soustraire à cette obligation. Toutefois, il s'agirait pour la première fois d'une indication que le pays s'attend réellement à ce que nos dirigeants cherchent à s'entendre et qu'il ne veut réellement pas de disputes inutiles qui mettent en péril notre capacité d'agir efficacement. Selon mon expérience, c'est une idée qui ne se concrétise pas souvent.